

APPUNTI PER LA RIFORMA FISCALE IN MATERIA DI IMPOSTE SUI REDDITI, DIVERSI DA QUELLO D'IMPRESA, E DI PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

di Gianfranco Ferranti

1. Premessa

La riforma tributaria deve risultare strutturale e sistematica e porsi, quali obiettivi generali, la neutralità, l'equità "orizzontale" e la semplificazione della tassazione. A quest'ultimo riguardo si ritiene opportuna la costituzione di un'apposita commissione permanente – alla quale dovrebbero partecipare anche rappresentanti del mondo professionale e imprenditoriale – incaricata di formulare proposte in materia di semplificazioni, anche, possibilmente, in via preventiva rispetto alle modifiche normative che si intende introdurre.

E' necessario che gli interventi si inseriscano in un sistema normativo finalmente sistematico e coerente e risultino lineari e di facile interpretazione e applicazione. E', a tal fine, prioritario predisporre un "Codice tributario", composto da tre parti: 1) le norme applicabili a tutti i tributi, partendo da quelle contenute nello Statuto dei diritti del contribuente per proseguire poi con quelle riguardanti le attività di controllo, accertamento e riscossione nonché le sanzioni; 2) la disciplina "sostanziale" dei singoli tributi; 3) il processo tributario.

In materia di controlli e accertamento si ritiene che vada perseguito l'obiettivo di assicurare, in tutte le situazioni, il rispetto dei diritti del contribuente, in base ai principi sanciti dalla Carta costituzionale e dallo Statuto dei diritti dello stesso contribuente.

Si espongono di seguito alcune proposte di interventi normativi in materia di imposte sui redditi diversi da quello d'impresa nonché di tutela dei diritti dei contribuenti nell'ambito del procedimento di controllo e di accertamento della loro posizione fiscale.

Non si ha, naturalmente, alcuna pretesa di esaustività, in considerazione anche del tempo relativamente breve a disposizione dei relatori nell'ambito del Convegno dell'A.N.T.I. del Friuli Venezia Giulia, in relazione al quale queste note sono redatte.

Non formano in questa sede oggetto di esame, tra le altre, le proposte di riforma della curva delle aliquote, delle detrazioni e deduzioni e, più in generale, delle c.d. *tax expenditures*, trattandosi di materie articolate e complesse che meritano un'apposita e autonoma trattazione.

2. Le imposte sui redditi

Occorre superare le disposizioni fiscali che comportano un trattamento differenziato, a parità di reddito, a seconda di quale sia la fonte del detto reddito delle persone fisiche (lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti, pensionati, titolari di patrimoni).

In questo ambito appare, innanzitutto, necessario eliminare le disparità di trattamento esistenti nell'ambito dei redditi derivanti prevalentemente dall'impiego di energie lavorative (da parte dei lavoratori dipendenti, degli esercenti arti e professioni, dei lavoratori autonomi occasionali ecc.).

La particolare mobilità dei redditi da capitale giustifica il sistema di imposizione "duale", che differenzia la tassazione a seconda che i redditi provengano da lavoro ovvero dalla disponibilità di capitali, mezzi finanziari e investimenti. Ciò anche perchè la disponibilità di capitali e mezzi origina, nella maggior parte dei casi, da redditi da lavoro già tassati.

E' opportuno, però, uniformare, per quanto possibile, il trattamento fiscale di tutti i redditi di natura finanziaria ed armonizzarlo con quello dei redditi derivanti dal possesso e dalla vendita dei beni immobili.

Risulta, altresì, necessario introdurre una disciplina compiuta ed organica del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, la quale, pur interessando un vasto numero di contribuenti, è stata finora trascurata dal legislatore: risultano, infatti, limitate e non sempre chiare le disposizioni normative ad essa dedicate. Anche la legge delega n. 23 del 2014 ha completamente trascurato di intervenire in merito a tale disciplina.

E' necessario, infine, intervenire per disciplinare in modo più chiaro e conforme ai principi del diritto tributario internazionale i requisiti in presenza dei quali viene attribuita ai contribuenti la residenza fiscale in Italia ed, in particolare, quello della iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

2.1. L'allineamento impositivo dei redditi da lavoro

In merito alle disparità di trattamento esistenti nell'ambito delle diverse tipologie di redditi da lavoro, si ricorda che i dipendenti possono accedere a specifici *bonus* (l'esempio più rilevante è il c.d. *bonus* 100 euro) - alcuni preclusi ai pensionati -, i professionisti possono fruire del regime forfettario (di cui è stato recentemente ridimensionato l'ambito applicativo), gli "incapienti" pressoché di nulla.

Occorre, pertanto, allineare il regime impositivo previsto per i redditi derivanti dall'impiego di energie lavorative, consentendo a tutti i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, di aumentare il loro reddito disponibile netto, in considerazione del doppio prelievo (fiscale e contributivo) a carico di entrambe le categorie.

Al riguardo, si potrebbe inserire la *flat tax* prevista per i redditi di lavoro autonomo nel meccanismo applicativo dell'IRPEF. Si può, ad esempio, ipotizzare un primo scaglione nel quale potrebbero confluire i redditi fino ad un determinato importo (ad esempio di 50.000 euro, tenendo conto del fatto che il regime forfettario trova attualmente applicazione nei confronti delle persone fisiche con compensi fino a 65.000 euro, cui corrisponde un reddito, forfettariamente determinato, di importo inferiore). Il regime forfettario verrebbe in tal modo "superato", ma nella logica di una sua "normalizzazione" e, di conseguenza, di una sua estensione ai redditi da lavoro prodotti dai soggetti diversi dagli esercenti arti e professioni (redditi di lavoro dipendente ed equiparati e redditi diversi originanti comunque da lavoro).

Verrebbe in tal modo restituito potere di acquisto al ceto medio, eliminato l'attuale disincentivo a produrre redditi eccedenti i 28.000 euro, soglia oltre la quale si verifica un incremento di circa 11 punti percentuali della aliquota marginale applicabile e realizzata una diminuzione del carico fiscale¹. Va, altresì, introdotto un meccanismo forfettario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che i lavoratori dipendenti sostengono senza possibilità di tenerne conto analiticamente (a differenza dei lavoratori autonomi). Appare, al riguardo, auspicabile l'introduzione di una detrazione fissa non decrescente².

Nella stessa logica dell'allineamento della tassazione dei redditi da lavoro, dovrebbe, poi, prevedersi la possibilità di dedurre anche i contributi previdenziali versati dagli esercenti arti e professioni in sede di determinazione del reddito di lavoro autonomo, come già avviene per quelli dovuti dai lavoratori dipendenti.

La Corte di cassazione ha affermato tale principio soltanto per la categoria dei notai³, in quanto per gli stessi la contribuzione si basa direttamente sull'ammontare dei compensi determinati in forma tabellare in relazione agli atti rogati in ciascun mese; i contributi sono versati contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori, indipendentemente dai compensi percepiti e fatturati.

L'Agenzia delle entrate ha, invece, affermato per le altre categorie professionali che i contributi previdenziali versati sono deducibili dal reddito complessivo⁴.

¹ Attualmente le risorse impiegate per finanziare il bonus dei 100 euro sono considerate dall'ISTAT come un aumento di spesa e non come una riduzione della tassazione.

² In Germania è stata, invece, prevista una deduzione forfettaria per le spese di produzione del reddito di 1.000 euro l'anno.

³ Si vedano le pronunce del 26 febbraio 2001, n. 2871, del 12 marzo 2001, n. 3595 e n. 3596, del 27 gennaio 2009, n. 1939, del 10 gennaio 2018, n. 321, del 13 dicembre 2018, n. 32258, del 4 settembre 2020, n. 18395. A tale orientamento giurisprudenziale si è recentemente adeguata l'Agenzia delle entrate con la risoluzione del 12 ottobre 2020, n. 66/E.

⁴ Si veda la risoluzione n. 79/E del 2002, che è stata "superata" dalla risoluzione n. 66/E del 2020 con esclusivo riferimento alla categoria dei notai.

2.2. La residenza delle persone fisiche

L'art. 2, comma 2, del TUIR stabilisce che ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le persone che per la maggior parte del periodo di imposta sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile.

La Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare come ai fini tributari l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente è una circostanza preclusiva "di ogni ulteriore accertamento ai fini della individuazione del soggetto passivo d'imposta, diversamente da quanto avviene ai fini civilistici ove le risultanze anagrafiche sono invece concordemente considerate idonee unicamente a dar luogo a presunzioni relative, superabili, come tali, dalla prova contraria". Per la detta Corte "in materia fiscale, a differenza di quanto avviene ai fini civilistici, la forma è destinata a prevalere sulla sostanza nell'ipotesi in cui la residenza venga collegata al presupposto anagrafico"⁵. Si è espressa in tal senso anche l'Agenzia delle entrate nella risposta ad interpello del 12 febbraio 2019, n. 36.

Tali affermazioni vanno, però, conciliate con il principio della prevalenza delle norme delle Convenzioni (ove esistenti) che dirimono i casi di doppia residenza rispetto a quelle nazionali⁶.

L'Agenzia delle entrate si è occupata della questione nelle risposte ad interpello nn. 203, 207 e 270 del 2019, concernenti i regimi agevolati per i c.d. impatriati e per i docenti e i ricercatori.

Particolarmente importante è la risposta n. 203 del 2019, nella quale è stato sancito, con riguardo al caso di un soggetto che si era stabilito in Danimarca ed era risultato iscritto, per la maggior parte del 2017, nell'Anagrafe italiana, che, qualora nello stesso anno risultasse residente anche in Danimarca, «si configurerebbe un conflitto normativo che dovrebbe essere risolto secondo i criteri stabiliti nel paragrafo 2 dell'articolo 4 della citata Convenzione (cosiddette *Tie-Breaker Rules*)».

L'Agenzia è pervenuta a conclusioni analoghe nella risposta n. 207, concernente le disposizioni agevolative per il rientro di ricercatori e docenti di cui all'art. 44 del D.L. n. 78 del 2010, nella quale è stato affermato che l'iscrizione nell'Anagrafe italiana comporta «una presunzione legale assoluta di residenza» ma il contribuente può dimostrare, in base al D.L. n. 34 del 2019, la residenza all'estero in base alla Convenzione.

Nella risposta n. 270 è stato, invece, richiamata soltanto la norma convenzionale in base alla quale per individuare la residenza fiscale occorre fare riferimento alla legislazione interna degli Stati contraenti (art. 4, paragrafo 1), «dimenticando» di menzionare il principio (contenuto nel paragrafo 2) secondo il quale se ciascuno dei due Stati ha diritto di considerare il contribuente come un proprio residente il conflitto è risolto in base alle *tie breaker rules*. Il fatto potrebbe essere dovuto alla circostanza che il periodo d'imposta inglese non coincide con quello italiano ma la risposta non fa esplicito riferimento a questo problema.

Tutte le risposte hanno, però, riguardato la particolare disciplina dei menzionati regimi agevolati ed, in particolare, quella recata dal comma 5-ter del D.L. n. 34 del 2019, concernente i c.d. impatriati.

In base a tale disposizione possono fruire della agevolazione anche i cittadini italiani non iscritti all'Aire rientrati in Italia a decorrere dal 2020, purché abbiano avuto, nei due anni precedenti, la residenza fiscale in altro Stato ai sensi di una Convenzione contro le doppie imposizioni. Nella circolare n. 17/E del 2017 era stato, invece, affermato che il soggetto che «non si è mai cancellato» dall'anagrafe della popolazione residente non avrebbe potuto essere ammesso alle agevolazioni.

E' stato, inoltre, disposto che "i benefici fiscali di cui al presente articolo, nel testo vigente al 31 dicembre 2018", si applicano anche ai cittadini italiani non iscritti all'Aire già rientrati in Italia entro il 31 dicembre 2019: a) con riferimento agli anni per i quali sono stati notificati atti impositivi – non ancora definitivi – volti al recupero del beneficio - a causa della mancata iscrizione all'Aire negli anni trascorsi all'estero - o per i quali non siano ancora decorsi i termini per l'accertamento di cui all'art. 43 del DPR n. 600 del 1973; b) a condizione che essi siano stati residenti in uno Stato estero sulla

⁵ Così la sentenza n. 9319 del 2006. In senso conforme anche le successive pronunce n. 677 e n. 21970 del 2015 e n. 16634 del 2018.

⁶ Cfr., in tal senso, le sentenze della CTR Lombardia n. 4207/64/2014, della CTR Toscana n. 840/2018 e della CTR Puglia n. 2215/2019. Si è, invece, espressa in senso contrario la CTR Puglia nella sentenza n. 2903/2019.

base di una Convenzione contro la doppia imposizione nei 2 anni precedenti. Nelle risposte ad interpello nn. 204 e 216 del 2019 è stato chiarito che la finalità è quella di applicare la nuova norma che consente di provare la residenza all'estero sulla base delle Convenzioni anche per i trasferimenti di residenza già avvenuti nel 2019.

Una analoga disciplina è stata introdotta in relazione alla agevolazione spettante in caso di rimpatrio di docenti e ricercatori.

Tali condivisibili previsioni normative sono, pertanto, riferite soltanto ai detti regimi agevolativi e ciò parrebbe confermare la loro inapplicabilità negli altri casi.

Si ritiene che, come detto, le disposizioni delle Convenzioni debbano, invece, sempre prevalere sulle corrispondenti norme nazionali, in considerazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali riconosciuti dall'art. 117 della Costituzione⁷.

A tal fine risulta, pertanto, necessario modificare il disposto dell'art. 2 del TUIR introducendo una previsione normativa di tenore analogo a quelle previste per le menzionate discipline agevolative.

2.3. Il reddito di lavoro autonomo

Una fondamentale finalità che l'intervento normativo di semplificazione deve perseguire è quella di disciplinare il reddito di lavoro autonomo con la stessa analiticità e completezza riscontrabile con riguardo al reddito d'impresa, al fine di fornire agli operatori un quadro chiaro dei criteri di deduzione dei componenti negativi. Appare auspicabile che la regolamentazione risulti semplice, stabile e coerente dal punto di vista sistematico, operando, ove necessario, precisi rinvii alle disposizioni riguardanti il reddito d'impresa.

2.3.1. I rapporti con la disciplina del reddito d'impresa

Si ritiene che siano applicabili nei confronti degli esercenti arti e professioni soltanto le norme in materia di reddito d'impresa espressamente riprodotte nell'art. 54 del TUIR o dallo stesso espressamente richiamate.

In alcuni casi appare, però, ragionevole applicare regole analoghe per entrambi i comparti impositivi, pur in mancanza di una esplicita previsione normativa. Si pensi, ad esempio, alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 54, in base alla quale le spese relative all'ammortamento, ristrutturazione e manutenzione che, per le loro caratteristiche, non sono imputabili ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono sono deducibili, nel periodo d'imposta in cui sono sostenute, nel limite del 5 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili quale risulta all'inizio del periodo d'imposta dal registro di cui all'art. 19 del D.P.R. n. 600 del 1973 e, per l'eccedenza, in quote costanti nei cinque periodi d'imposta successivi. Si tratta di una norma "copiata" dall'art. 102, comma 6, del TUIR, che contiene l'analoga disciplina per le imprese, ma nella quale ci si è "dimenticati" di riportare la disposizione, contenuta, invece, in quest'ultimo articolo, riguardante il caso del primo anno di attività (nel quale il limite percentuale si calcola sul costo complessivo quale risulta alla fine dell'anno stesso).

La Corte di cassazione ha, peraltro, affermato⁸ che l'art. 102, comma 6, del TUIR "consente all'imprenditore di esercitare l'opzione tra la capitalizzazione delle spese incrementative quale aumento del costo del bene ammortizzabile ovvero la loro deduzione immediata entro i limiti quantitativi prefissati (deduzione di importo non superiore al 5% del costo complessivo dei beni ammortizzabili; deduzione dell'eccedenza per quote costanti nei 5 esercizi successivi)". Tale orientamento appare condivisibile, in quanto la norma in esame è stata introdotta nel TUIR proprio per superare, ai fini fiscali, le incertezze in ordine alla distinzione tra spese ordinarie e straordinarie e in senso analogo si dovrebbe operare con riguardo al reddito di lavoro autonomo.

L'urgenza di un intervento organico e chiarificatore è dimostrata dalla constatazione che l'Amministrazione finanziaria ha a volte applicato in sede interpretativa le regole proprie del reddito

⁷ Principio riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione anche nelle recenti sentenze nn. 29635, 30140 e 30347 del 2019.

⁸ Nelle sentenze n. 7885 del 2016, n. 18810 del 2017, n. 3170 e n. 31607 del 2018 e n. 7532 del 2020.

d'impresa mentre in altri casi ha ritenuto di doversi discostare dalle stesse proprio per la mancanza di un'esplicita previsione normativa.

La prima ipotesi si è verificata, ad esempio, con riferimento al costo di acquisto dei beni immateriali, in relazione al quale ha affermato che lo stesso non può essere dedotto, sulla base di un'interpretazione sistematica delle norme in materia di determinazione del reddito di lavoro autonomo, in base alle regole di cui all'art. 54 del TUIR, ma deve concorrere alla formazione del reddito "per quote costanti in misura non superiore a un terzo, a prescindere dal pagamento del prezzo, in conformità a quanto previsto dall'art. 68 del TUIR" (ora art. 103)⁹. L'Agenzia delle Entrate ha successivamente fatto "retromarcia" nella risoluzione n. 30/E del 2006, nella quale è stato precisato che il costo sostenuto per l'acquisto del bene immateriale costituito dal "marchio" è deducibile nel periodo d'imposta in cui lo stesso è sostenuto. In tale occasione, l'Agenzia non ha, pertanto, affermato l'applicabilità delle norme previste, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, per l'ammortamento dei marchi, ma ha ribadito l'applicazione del criterio di cassa. Peraltro, nell'art. 8 del D. Lgs. n. 446 del 1997 è stabilito che per i soggetti in discorso la base imponibile ai fini dell'IRAP è determinata tenendo conto dell'ammortamento dei beni materiali "e immateriali", contribuendo a incrementare i dubbi al riguardo.

L'Agenzia delle entrate si è espressa in senso analogo con riguardo alla affermazione della concorrenza delle plusvalenze e delle minusvalenze alla formazione del reddito nella stessa proporzione esistente tra l'ammontare dell'ammortamento fiscalmente dedotto e quello complessivamente effettuato¹⁰, nonostante che tale regola sia stata stabilita dall'art. 164, comma 2, del TUIR, con riguardo ai mezzi di trasporto a motore, soltanto ai fini della determinazione del reddito d'impresa.

Altre volte si è, invece, discostata da tale orientamento interpretativo, affermando, ad esempio, la non rateizzabilità delle plusvalenze, "in mancanza di un espresso riferimento normativo"¹¹ ovvero che non è applicabile la disciplina delle sopravvenienze attive prevista ai fini della determinazione del reddito d'impresa¹².

2.3.2. Le plusvalenze e le minusvalenze

Le principali criticità esistenti in merito alla disciplina degli immobili strumentali riguardano la rilevanza di plusvalenze e sopravvenienze, la deducibilità di ammortamenti e canoni di *leasing* e le spese di ammodernamento, ristrutturazione e manutenzione.

Anche il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) ha proposto, nel documento dell'11 febbraio 2016, di "eliminare la rilevanza fiscale delle plusvalenze e minusvalenze relative a beni strumentali realizzate nell'ambito delle attività ... introdotta nel 2006 (per i beni mobili) e nel 2007 (per i beni immobili) con l'intento di adeguare la disciplina in materia a quella relativa ai redditi di impresa".

A supporto di tale condivisibile proposta è stato rilevato che:

- per i beni mobili strumentali, è "dimostrabile come gli effetti che ne sono conseguiti in termini di maggior gettito per l'Erario sono praticamente irrilevanti. Nella maggior parte dei casi i beni mobili strumentali impiegati nell'esercizio dell'attività professionale esauriscono la loro utilità nella "struttura" all'interno della quale sono impiegati fino alla "distruzione" o al mancato funzionamento degli stessi. Ben difficilmente sono oggetto di cessione al termine del processo di "impiego" nello studio professionale o nell'ipotesi in cui sono trasferiti a terzi l'operazione viene effettuata, solitamente, senza il conseguimento di alcun corrispettivo";

⁹ Cfr. la risoluzione del 12 aprile 2002, n. 117/E, che ha affermato la rilevanza, ai fini dell'agevolazione "Tremonti-bis", del costo di acquisto del software.

¹⁰ Cfr. la circolare del 4 agosto 2006, n. 28/E, paragrafo 38.

¹¹ Cfr. la citata circolare n. 28/E del 2006.

¹² Cfr. la risoluzione del 22 ottobre 2001, n. 163/E.

- per gli immobili strumentali, cioè utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'attività professionale, “le quote di ammortamento del loro costo di acquisto sono deducibili fiscalmente soltanto se riferite ad immobili acquistati nel triennio 2007-2009, il che pone già una prima evidente anomalia relativamente agli immobili acquistati dal 2010 in poi che, seppur non ammortizzabili, sarebbero, in linea di principio, plusvalenti se ceduti a terzi o se destinati a finalità estranee all'esercizio dell'attività, anche in sede di cessazione dell'attività”¹³.

E' stato, altresì, chiesto di individuare gli immobili strumentali all'attività professionale sulla base del relativo inserimento nel registro dei beni ammortizzabili, analogamente a quanto avviene con riguardo agli imprenditori individuali, per i quali l'art. 65 del TUIR consente di escludere l'immobile dal patrimonio dell'impresa anche se viene utilizzato esclusivamente per l'esercizio dell'attività.

Attualmente invece, in base all'art. 43, comma 2, del TUIR, in presenza di destinazione effettiva dell'immobile all'esercizio dell'attività, il bene resta strumentale pur non dando diritto alla deduzione delle quote di ammortamento relative al costo di acquisto. Tale circostanza pone pertanto, sempre a parere del CNDCEC “gli esercenti arti e professioni in una situazione di “svantaggio” rispetto agli imprenditori individuali”. L'esclusione di tali immobili consentirebbe in ogni caso di dedurre le relative spese di gestione (condominio, utenze, etc.), ma escluderebbe la rilevanza fiscale degli ammortamenti e delle eventuali plusvalenze o minusvalenze realizzate.

Sarebbe, inoltre, auspicabile prevedere una tassazione rateizzata delle plusvalenze realizzate nell'arco, al massimo, di un quinquennio, analogamente a quanto previsto nell'ambito della disciplina del reddito d'impresa.

2.3.3. La disparità tra immobili acquisiti in proprietà e in *leasing*

La deduzione dei canoni relativi ai contratti di *leasing* immobiliare stipulati a partire dal 2014 è ammessa per un periodo non inferiore a 12 anni, a prescindere dalla durata contrattuale. Se quest'ultima è inferiore a tale limite l'importo del canone deducibile va “ricalcolato” facendo riferimento al periodo di 12 anni; qualora risulti superiore, tale importo non dovrà essere, invece, modificato.

Il nuovo regime fiscale del *leasing* immobiliare risulta, quindi, più favorevole di quello relativo agli immobili acquisiti in proprietà a partire dallo stesso anno, per i quali resta tuttora preclusa la possibilità di effettuare l'ammortamento.

In tal modo si verifica, però, una ingiustificata disparità di trattamento tra le due diverse modalità di acquisizione degli immobili in esame, nonostante che in passato la stessa Agenzia abbia più volte ribadito (ad esempio nelle risoluzioni n. 19/E e n. 69/E del 2004) il principio di equivalenza tra l'acquisto in proprietà e l'acquisizione in *leasing*. Si ritiene, pertanto, opportuno risolvere tale problematica equiparando ai fini delle imposte sui redditi tali modalità di acquisizione.

Tale equiparazione dovrebbe riguardare anche il trattamento degli immobili “promiscui” acquistati mediante contratto di compravendita e di quelli acquisiti in *leasing*.

Nel secondo periodo del comma 3 dell'art. 54 del TUIR è stabilito che per i contratti relativi agli immobili “promiscui”, cioè adibiti all'esercizio dell'arte o professione e all'uso personale e familiare del contribuente, i canoni di *leasing* sono deducibili, per un periodo non inferiore a 12 anni, nella misura del 50 per cento, a condizione che il contribuente non disponga nel medesimo Comune di altro immobile adibito esclusivamente all'esercizio dell'arte o professione.

¹³ Il Consiglio Nazionale ha, al riguardo, sottolineato che “per tale motivo, le istruzioni al quadro RE del modello UNICO degli ultimi anni hanno precisato che nel rigo destinato alla dichiarazione delle plusvalenze relative ai beni immobili ... vanno indicate le plusvalenze dei beni strumentali “*compresi gli immobili acquistati nel 2007, nel 2008 e nel 2009*”, con ciò lasciando intendere che per quelli acquistati dal 2010 in poi l'eventuale plusvalenza realizzata non va dichiarata, in quanto non imponibile fiscalmente”.

Sono deducibili nella misura forfetaria del 50 per cento anche le spese per i servizi relativi all'immobile (condominio, riscaldamento, utenze varie) e quelle di manutenzione non imputabili ad incremento del costo.

Anche in relazione ai contratti di *leasing* stipulati nel triennio 2007-2009 è possibile la deduzione di un importo pari al 50 per cento del relativo canone, ma il contratto deve avere durata non inferiore alla metà del periodo di ammortamento, con un minimo di 8 e un massimo di 15 anni.

Il trattamento fiscale dei canoni risultanti dai detti contratti risulta, di conseguenza, più favorevole rispetto al caso dell'acquisto in proprietà, che consente soltanto la deduzione del 50 per cento della rendita catastale.

Occorre, quindi, uniformare la detta disciplina, che risulta asistemica e provoca ingiustificate disparità di trattamento.

2.3.4. Gli ammortamenti

Nel comma 4 dell'art. 102 del TUIR è stabilito che, in sede di determinazione del reddito d'impresa, in caso di eliminazione di beni non ancora completamente ammortizzati "il costo residuo è ammesso in deduzione". Tale disposizione non è stata riprodotta nell'art. 54 del TUIR e non parrebbe, di conseguenza, applicabile ai fini della determinazione del reddito degli esercenti arti e professioni.

Appare opportuno integrare la disciplina in esame, chiarendo che, nell'ipotesi di eliminazione dei beni strumentali, il residuo costo non ammortizzato può essere dedotto in un unico esercizio. Ciò in quanto se il bene è stato effettivamente utilizzato nell'esercizio dell'attività produttiva di reddito di lavoro autonomo l'intera spesa risulta inerente.

Un'altra questione che andrebbe affrontata è quella della decorrenza della procedura di ammortamento, in quanto l'art. 54 del TUIR non contiene una previsione analoga a quella stabilita, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, dal successivo art. 102, comma 1, in base al quale le quote di ammortamento sono deducibili "a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene". Il pagamento anticipato di un bene strumentale non ancora consegnato al 31 dicembre crea, quindi, il problema della deducibilità fiscale della quota di ammortamento.

Si ritiene che non sia in ogni caso possibile procedere al calcolo di quote di ammortamento in relazione agli acconti o agli anticipi pagati, qualora il bene strumentale non sia stato utilizzato nell'esercizio dell'attività artistica o professionale.

Si propone, inoltre, di elevare da 516 euro a 1.500 euro il limite stabilito per la deducibilità in un'unica soluzione del costo di acquisto dei beni ammortizzabili e di eliminare l'obbligo di indicazione di tali beni nell'apposito registro, sostituendolo con quello di esibizione, in sede di verifica, di un apposito prospetto di dettaglio.

2.3.5. Le spese per i beni ad uso promiscuo

Appare opportuno uniformare i criteri forfetari di deducibilità delle spese sostenute in relazione a beni adibiti promiscuamente all'esercizio di arte e professione e all'uso personale e familiare del contribuente.

Attualmente è, invece, previsto che le spese relative:

- ai beni mobili o immobili "promiscui" sono deducibili nella misura del 50 per cento;
- all'acquisto e all'utilizzo degli autoveicoli sono deducibili nella misura del 40 per cento;
- alle spese relative ai cellulari sono deducibili nella misura dell'80 per cento;
- alle spese alberghiere e somministrazioni di pasti e bevande sono deducibili in misura pari al 2% dei compensi.

2.3.6. I rimborsi spese

I rimborsi delle spese sostenute dagli esercenti arti e professioni per lo svolgimento della prestazione d'opera sono stati costantemente assimilati dalla prassi dell'Amministrazione finanziaria¹⁴ ai compensi, con conseguente obbligo di fatturazione e assoggettamento a ritenuta. Sarebbe opportuno superare tale orientamento, stabilendo normativamente, in via generale, la indeducibilità delle spese destinate ad essere rimborsate dal cliente anziché il loro concorso alla formazione del reddito alla stregua dei compensi.

Le limitazioni alla deducibilità sono state introdotte per “forfetizzare” l'inerenza di spese che potrebbero essere sostenute per finalità personali e familiari anziché professionali. Quando, però, le stesse sono analiticamente “riaddebitate” al cliente, il contrasto d'interessi tra quest'ultimo ed il professionista dovrebbe evitare possibili abusi, a differenza di quanto si potrebbe, invece, verificare per le analoghe spese dedotte ma non richieste a rimborso. In tali casi non si pone, peraltro, il problema di rimediare alla “sfasatura temporale” esistente tra l'anno in cui sono deducibili, per cassa, le spese sostenute e quello in cui avviene il rimborso, essendo certo sin dall'origine il diritto ad ottenere quest'ultimo in base al rapporto contrattuale, il che rende indeducibili *ab origine* le dette spese. Qualora risulti eventualmente accertato, anche a seguito dell'intrapresa delle relative azioni legali, che il cliente non abbia provveduto al menzionato rimborso, le spese sostenute potrebbero essere recuperate con la presentazione di una dichiarazione integrativa “a favore”.

Dovrebbe essere, pertanto, stabilito che i rimborsi spese non concorrono mai alla formazione del reddito di lavoro autonomo né quali compensi né quali spese deducibili.

Nella legge n. 81 del 2017 non è stata, invece, integralmente seguita tale impostazione ma è stato soltanto posto rimedio alla precedente disparità di trattamento rispetto ai casi in cui le spese sono sostenute direttamente dal committente ed evitare che (come avvenuto fino al 2016) le stesse, pur concorrendo integralmente alla formazione del reddito di lavoro autonomo quali compensi, risultassero poi parzialmente deducibili, dovendosi applicare i detti limiti del 75 per cento e del 2 per cento¹⁵.

2.4. La “unificazione” dei redditi di natura finanziaria

La legge n. 205 del 2017 ha stabilito l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta del 26 per cento sull'intero importo degli utili, in qualunque forma corrisposti, derivanti da partecipazioni qualificate e dai titoli e agli strumenti finanziari assimilati alle azioni ai sensi dell'articolo 44, comma 2, lettera a), del TUIR, nonché dai contratti di associazione in partecipazione e cointeressenza con apporto diverso da quello di opere e servizi. La riforma ha riguardato gli utili derivanti da partecipazioni qualificate conseguiti da persone fisiche al di fuori dell'esercizio dell'attività d'impresa e che concorrono, pertanto, alla formazione del reddito complessivo quali redditi di capitale.

E' stata, inoltre, stabilita, nei riguardi degli stessi soggetti, l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 26 per cento alle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate, che concorrono alla formazione del reddito complessivo quali redditi diversi.

La unificazione dell'aliquota applicabile alla generalità dei redditi di capitale e di quelli diversi di natura finanziaria rende ancor più necessaria che in passato la conseguente unificazione delle due categorie reddituali. La distinzione tra le stesse appare, infatti, assistematica, priva di valide ragioni economiche e fonte di complicazioni.

¹⁴ Si vedano, ad esempio, la circolare del 15 dicembre 1973, n. 1/RT, la risoluzione del 21 giugno 1976, n. 8/785, la risoluzione del 20 marzo 1998, n. 20/E, la circolare 18 giugno 2001, n. 58/E (punto 2.2), la risoluzione 21 marzo 2003, n. 69/E, e la risoluzione dell'11 luglio 2013, n. 49/E.

¹⁵ L'art. 8, comma 1, della legge n. 81 del 2017 ha modificato il disposto del secondo periodo del comma 5 dell'art. 54, stabilendo che, sempre a partire dal 2017, i limiti stabiliti per la deducibilità delle spese relative a prestazioni alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande - 75 per cento del relativo importo e 2 per cento dell'ammontare dei compensi percepiti nel periodo d'imposta - non si applicano se le stesse sono sostenute dall'artista o professionista per l'esecuzione dell'incarico professionale e addebitate analiticamente in capo al committente.

Dovrebbe essere parimenti superato il vigente principio della indeducibilità dei costi sostenuti - quali quelli relativi all'imposta sulle transazioni finanziarie e a quella di bollo sulle comunicazioni relative ai prodotti finanziari - e delle perdite prodotte in relazione a investimenti idonei a generare redditi di capitale.

Il prelievo sostitutivo dovrebbe, di conseguenza, trovare applicazione sul risultato positivo della somma algebrica delle componenti reddituali finanziarie (interessi, dividendi, proventi, plusvalenze e minusvalenze) derivanti dal risparmio investito che sono percepite e realizzate nell'anno. In caso di risultato netto negativo deve esserne consentito il riporto negli anni successivi e la compensazione con i futuri redditi finanziari senza limitazioni temporali.

Dovrebbe essere, altresì, sempre riconosciuta la possibilità di optare per la tassazione ordinaria¹⁶.

2.5. I redditi di natura immobiliare

2.5.1. Le plusvalenze immobiliari “infraquinquennali”

Le plusvalenze derivanti dalla cessione di fabbricati e terreni non edificabili realizzate dopo il quinquennio dall'acquisto o dalla costruzione non sono attualmente imponibili ai fini dell'IRPEF. Tale previsione normativa è retaggio del risalente principio in base al quale in tali casi non sussisterebbe un intento speculativo da parte del venditore. Questo principio non è, però, più espressamente sancito nell'ambito del TUIR.

Si ritiene che le dette plusvalenze vadano sempre assoggettate ad imposizione sostitutiva con un'aliquota in linea con quella gravante sui proventi di natura finanziaria, a prescindere dalla durata e dalle modalità del possesso.

Tale imposizione sostitutiva dovrebbe riguardare tutte le plusvalenze “immobiliari”, comprese quelle derivanti dalla cessione di aree edificabili e realizzate mediante la lottizzazione di terreni.

In tal modo verrebbe, tra l'altro, ricondotto a sistema il regime, introdotto dagli artt. 5 e 7 della Legge n. 448 del 2001, di rideterminazione del costo dei terreni lottizzati, di quelli suscettibili di utilizzazione edificatoria e di quelli con destinazione agricola (inclusi i c.d. diritti edificatori), che è stato successivamente riproposto negli anni successivi.

2.5.2. La “cedolare secca”

L'imposizione sostitutiva di alcuni redditi dei fabbricati (c.d. “cedolare secca”) è prevalentemente finalizzata al contrasto dell'evasione e a favorire l'emersione del “sommerso”. Occorre, però, eliminare le asimmetrie impositive rispetto ai redditi di natura finanziaria.

Si dovrebbe, a tal fine, elevare l'aliquota della cedolare sugli affitti di immobili abitativi a canone non concordato (21 per cento) in modo da allinearla a quella prevista per la tassazione delle rendite finanziarie (26 per cento).

L'aliquota della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi a canone concordato (10 per cento) andrebbe equiparata a quella prevista per la tassazione di titoli di Stato (12,50 per cento).

Si dovrebbe, inoltre, eliminare l'attuale regola della inapplicabilità della “cedolare secca” ai locatori società semplici con soci-persone fisiche, al fine di evitare un'ingiustificata discriminazione.

Andrebbe, infine, prevista la tassazione dei canoni di locazione per cassa, anziché a prescindere dalla loro effettiva percezione (come avviene attualmente fino alla conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità, che consente di fruire successivamente di un credito d'imposta). Ciò dovrebbe avvenire anche per i canoni di locazione assoggettati ad imposizione ordinaria, al fine di non penalizzare i contribuenti che già subiscono un danno economico a causa della morosità dell'inquilino.

2.5.3. Le plusvalenze relative alle aree edificabili

¹⁶ Tale possibilità è riconosciuta, ad esempio, nell'ordinamento tributario tedesco.

L'art. 36 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223,¹⁷ ha stabilito che va qualificata come edificabile l'area "utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

Si stanno susseguendo con sempre maggiore frequenza le pronunce della Corte di cassazione in merito alle contestazioni riguardanti i casi di donazioni di terreni edificabili a stretti familiari immediatamente seguite dalla loro cessione a terzi.

L'Agenzia delle entrate sostiene che tali operazioni vengano poste in essere al fine di evitare o ridurre apprezzabilmente l'imposizione della plusvalenza derivante dalla cessione diretta delle aree edificabili ai sensi della seconda parte della lettera b) del comma 1 dell'art. 67 del TUIR.

In questi casi, infatti, il costo di acquisto dell'area è costituito dal valore definito o dichiarato ai fini dell'imposta sulle donazioni (di importo modesto), che finisce per coincidere con il prezzo pattuito per quest'ultima. Le plusvalenze derivanti dalla cessione vengono, in tal modo, sostanzialmente "azzerate".

I contribuenti possono indubbiamente essere indotti ad adottare comportamenti finalizzati ad "aggirare" l'imposizione, che risultano facilitati dai rapporti familiari esistenti tra i soggetti coinvolti. Tali comportamenti potrebbero, però, essere in alcuni casi adottati dai contribuenti allo scopo di pianificare la loro successione ed appare importante che l'azione accertatrice non coinvolga tali situazioni.

L'Agenzia delle entrate ha, d'altra parte, ritenuto, nella circolare n. 28/E del 2006, che non è applicabile ai terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria la disposizione dell'art. 68 del TUIR in base alla quale, in caso di immobili acquisiti in donazione e ceduti entro cinque anni a decorrere dalla data di acquisto da parte del donante, la plusvalenza è determinata ponendo a confronto il corrispettivo della cessione e il costo di costruzione o di acquisto sostenuto dal donante.

Tale disparità di trattamento non appare ragionevole e tale disposizione dovrebbe essere estesa, con un apposito intervento normativo, anche ai casi analoghi che vedono coinvolte le aree edificabili.

3. L'attività di controllo e di accertamento

Si prendono in esame, in questa sede, gli interventi normativi necessari al fine di tutelare i diritti dei contribuenti durante il procedimento di controllo e di accertamento della loro posizione fiscale.

3.1. L'autotutela

L'istituto dell'autotutela consente all'Amministrazione finanziaria, d'ufficio o su istanza del contribuente, di porre rimedio ad eventuali errori commessi nell'attività di accertamento.

Il diniego di autotutela può attualmente essere oggetto di impugnativa dinanzi agli organi del contenzioso tributario: la stessa può, però, riguardare soltanto eventuali profili di illegittimità del rifiuto dell'Amministrazione in relazione alle ragioni di rilevante interesse generale che giustificano l'esercizio di tale potere e non la fondatezza della pretesa tributaria. Ciò perchè, come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 181 del 2017, l'esercizio di tale potere si fonda su valutazioni ampiamente discrezionali e non costituisce uno strumento di tutela dei diritti individuali del contribuente. Tale orientamento è stato ribadito, da ultimo, dalla Corte di cassazione nell'ordinanza n. 12468 del 2020, che ha richiamato la precedente costante giurisprudenza di legittimità al riguardo.

Non è, peraltro, previsto un termine entro cui l'Amministrazione finanziaria è tenuta a rispondere alle istanze di autotutela presentate dai contribuenti.

Si ritiene opportuno che, al fine di garantire la tutela dei diritti del contribuente, venga normativamente stabilito il termine entro il quale l'Amministrazione finanziaria è obbligata a pronunciarsi con atto motivato. Anteriormente alla scadenza di tale termine dovrebbe operare la

¹⁷ Convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

sospensione del termine di impugnazione dell'atto impositivo oggetto dell'istanza di autotutela, al fine di garantire al contribuente l'esercizio del suo diritto di difesa.

Una analoga disciplina normativa dovrebbe essere introdotta con riguardo agli esiti del controllo delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, che vengono comunicati dall'Agenzia delle entrate ai contribuenti per mezzo dei c.d. "avvisi bonari", che contengono l'indicazione delle somme dovute a titolo di imposte, sanzioni e interessi.

3.2. L'acquiescenza

L'art. 15 del D. Lgs. n. 218 del 1997 stabilisce che il contribuente nei cui riguardi viene notificato un avviso di accertamento può prestare acquiescenza allo stesso provvedendo a pagare l'intero importo accertato ovvero la prima rata entro il termine per la proposizione del ricorso e rinunciando a presentare istanza di accertamento con adesione.

In tal caso il contribuente ha diritto alla riduzione delle sanzioni a un terzo dell'importo irrogato. Secondo l'interpretazione dell'Agenzia delle entrate, l'acquiescenza è ammessa solo con riferimento all'intero contenuto dell'avviso di accertamento mentre non è possibile aderire ai singoli rilievi indicati nello stesso atto.

La Corte di cassazione ha invece stabilito, nell'ordinanza dell'11 maggio 2018, n. 11497, la possibilità che il contribuente aderisca anche solo ad alcune delle rettifiche effettuate dall'ufficio.

Quest'ultima conclusione appare condivisibile ed è opportuno che la stessa venga confermata normativamente.

3.3. Il contraddittorio endoprocedimentale

L'art. 4-octies del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34¹⁸, ha modificato ed integrato gli articoli 5 e 6 del D. Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, - concernenti l'avvio del procedimento per la definizione degli accertamenti relativi alle imposte sui redditi e all'IVA e la relativa istanza del contribuente - ed ha inserito nello stesso decreto l'art. 5-ter, contenente la disciplina dell'invito "obbligatorio" al contraddittorio¹⁹.

Nel comma 2 dell'art. 4-octies è stabilito che le disposizioni in esame si applicano agli avvisi di accertamento emessi dal 1° luglio 2020.

Il D.L. n. 34 del 2019 ha, però, previsto una ampia serie di deroghe al detto obbligo, in conseguenza delle quali lo stesso finisce per trovare applicazione in numero ristretto di ipotesi. Si tratta, di fatto, di una regolamentazione più restrittiva di quella precedente, il cui ambito applicativo era stato chiarito dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del 9 dicembre 2015, n. 24823, che pure aveva sollevato in dottrina numerose (ed unanimi) perplessità.

E' stata, inoltre, estesa alle imposte sui redditi la c.d. "prova di resistenza" finora prevista dalla Cassazione, nella detta sentenza n. 24823 del 2015, solo ai fini dell'IVA, in ossequio alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

La più rilevante limitazione al principio dell'obbligo del contraddittorio deriva dalla previsione normativa in base alla quale lo stesso non si applica in presenza di avvisi di accertamento parziale previsti dall'art. 41 -bis del DPR n. 600 del 1973 e di avvisi di rettifica parziale previsti dall'art. 54, terzo e quarto comma, del DPR n. 633 del 1972. Si tratta, infatti, delle modalità procedurali maggiormente applicate dagli uffici delle entrate.

La Suprema corte ha, peraltro, affermato, con giurisprudenza ormai costante²⁰, la insussistenza dell'obbligo del contraddittorio endoprocedimentale in occasione dei controlli basati sulle indagini

¹⁸ Convertito nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

¹⁹ Si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato, nelle ordinanze del 13 luglio 2017, nn. 187, 188 e 189 e del 31 gennaio 2020, n. 8, la inammissibilità delle questioni sollevate in merito alla mancanza nell'ordinamento dell'obbligo generalizzato del contraddittorio endoprocedimentale, rilevando l'esistenza di problematiche di carattere meramente procedurale.

²⁰ Dopo un iniziale orientamento a favore dell'obbligatorietà del contraddittorio espresso nelle sentenze del 5 marzo 2015, n. 4314, e del 18 settembre 2015, n. 18370.

finanziarie²¹. Si ritiene che, nonostante il detto orientamento giurisprudenziale, un confronto tra il contribuente e l'ufficio antecedente alla notifica dell'avviso di accertamento sia, invece, senz'altro necessario perché la norma stabilisce che i prelevamenti e i versamenti si possono porre a base delle rettifiche solo se il contribuente non indica il soggetto beneficiario: attività che richiedono, evidentemente, lo svolgimento del contraddittorio. Un diverso orientamento risulterebbe contrario ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione sanciti dalla Costituzione, danneggiando gli interessi dei contribuenti e il loro diritto di difesa.

Per tali motivi appare indispensabile un ulteriore intervento normativo, finalizzato ad introdurre un generalizzato ed effettivo obbligo di attivazione del contraddittorio endoprocedimentale. In tale sede occorre, tra l'altro:

- estendere l'obbligo a tutti i tributi - comprese le imposte di registro, sulle successioni e donazioni ed ipotecarie e catastali, attualmente escluse – e a tutte le tipologie indagini, comprese quelle basate sulle indagini finanziarie;
- chiarire che ai fini della c.d. “prova di resistenza” è sufficiente, in conformità agli orientamenti della Corte di Giustizia, che il contribuente dimostri che le ragioni che avrebbe potuto esporre all'ufficio avrebbero condotto alla “non totale esclusione di un risultato diverso”²²;
- estendere l'obbligo di contraddittorio ai controlli “a tavolino”, prevedendo anche la necessaria consegna di un processo verbale di chiusura delle operazioni di controllo, contenente l'individuazione delle prove sulle quali l'Ufficio intende fondare la pretesa impositiva, e garantendo l'accesso agli atti prima dell'emissione del provvedimento impositivo;
- estendere, altresì, l'obbligo di contraddittorio preventivo agli avvisi di accertamento parziale previsti dall'articolo 41 -bis del DPR n. 600 del 1973 e agli avvisi di rettifica parziale previsti dall'articolo 54, terzo e quarto comma, del DPR n. 633 del 1972.

Roma, 22 ottobre 2020

²¹ Si vedano le sentenze del 13 dicembre 2016, n. 25582, del 31 marzo 2017, n. 8545, del 26 aprile 2017, n. 10249, del 31 ottobre 2017, n. 25911, dell'8 novembre 2017, n. 26500, dell'11 dicembre 2017, n. 29617, dell'11 gennaio 2018, n. 415, del 24 maggio 2018, n. 12999, del 27 febbraio 2019, n. 5777, del 3 maggio 2019, n. 11608, e del 18 maggio 2019, n. 13490.

²² Così la sentenza della Corte di Giustizia UE del 4 febbraio 2016, cause riunite C-659/13 e C-34/2014.